

浅析城市水利设施养护管理体制

宋长福

(上海市徐汇区水务署,上海市 200232)

摘 要:城市水利设施的养护管理是一项确保区域防汛安全 and 人民生命财产安全的重要工作。为确保城市水利设施的完好运行,实现水利设施的动态化管理,需要从体制和机制上转变以往水利设施养护和管理模式,建立起职能清晰、权责明确的“建管并举,管养分离”的市场化水利设施养护管理运行模式,从而推动市场化、专业化、社会化的城市水利设施养护管理体制。

关键词:城市水利设施;管理体制;管养分离

中图分类号:TV698 **文献标识码:**B **文章编号:**1009-7716(2007)04-0079-03

0 前言

近年来,全社会加大了对水环境的整治力度,对治水、护水、亲水的认识之高,措施力度之大,参与度之广泛是前所未有的。但是,由于受“重建设,轻管养”的思想影响,城市水利设施的养护工作存在“讲起来重要,做起来次要,忙起来不要”的局面,针对现有体制不顺、机制不活、管养不分、职责不清、经费短缺、管理粗放等问题,城市水利设施养护管理体制及机制创新势在必行,逐步建立起既符合社会主义市场要求,又满足水利工程管理单位可持续发展和工程良性运行需要,充满生机与活力的“建管并举,管养分离”的市场化水利设施养护管理体制,不断提高养护和管理水平,通过养护管理体制改革试点,为全面开展“管养分离”的城市水利设施养护管理奠定基础。

现以上海市徐汇区水利设施养护工程为例,对城市水利设施的日常维修养护工作进行研究分析。

1 城市水利设施养护管理现状与问题

徐汇区位于上海市区西南部,一线黄浦江堤防岸线长达 31 km,占全市总长的 11.2%,一线防汛设施 345 处,其中挡潮门 176 座、潮闸门 39 座、拍门 136 座,内河堤防岸线长 90.2 km,是全市河道水系较为发达的中心城区之一。徐汇区作为国际化大都市的中心城区、特色旅游城区,集中有大量高级住宅,对水环境建设进行重新定位与思考,突破传统水利建设模式,充分利用区内资源,以融合区域特点、历史文化、环境景观、人本思想为理念,通过几年的努力,建成了一批具有徐汇特色的河道新环境,从漕河泾港的瀑布、湿地景观建设,到张家塘港整治和融入地域历史人文的华泾港治理,再到蒲汇

塘港的现代城市滨河型环境建设,从明代的石佣,黄道婆的纺轮,再到林则徐治水和刘丽川英勇就义等历史故事的委婉表达,寓教于水利工程之中,极大地改善了河道周边的环境,提高了防洪排涝的能力,让水与自然更近,与人更和谐。

然而,已建成的河道及其设施也受到了自然和人为的损坏,环境回潮的矛盾日益突出,同时受“重建轻管”思想的影响,致使许多已建成的城市水利设施得不到正常的维修养护,社会效益得不到充分发挥,影响了整治后的河道整体的水环境及水安全,并给国民经济和人民生命财产安全带来了隐患。城市水利设施养护管理中普遍存在着以下突出问题:

(1)城市水利设施陈旧老化,河道及其附属设施遭到了自然和人为的损坏,由于缺乏养护管理造成抗御能力下降,影响了其效能的发挥。

(2)城市水利设施管理单位的自身管理运行体制不顺、机制不活,管理工作内容界面不清,水利设施养护管理的专业性较差。

(3)城市水利设施作为涉及社会公共利益和公共安全的公益性设施,没有专项资金或养护经费不足以进行养护管理,造成无人管理或乏人管理的局面,导致水利设施老化失修、效益减退。

2 城市水利设施养护管理的探索

针对以往城市水利设施养护管理的薄弱环节,有的放矢,充分认识水利设施养护工作的基础性和公益性职能,探索引入“建管并举,管养分离”的市场化运行机制,以确保水利设施安全为基础,以提升城市水环境为目的,以“建立职能清晰、权责明确的养护管理体制,建立管理科学、运行规范的养护管理运行机制,建立市场化、专业化、社会化的水利设施维修养护体系”为目标,调整、规范水利设施运行维护和养护管理的关系,落实养护管理经费渠道,通过管养分开、强化管理、市场运作,

收稿日期:2007-03-05

作者简介:宋长福(1977-),男,河南周口人,助理工程师,从事城市水务工程研究工作。

逐步建立起符合水利设施养护管理特点和发展规律的城市水利设施养护管理体制和运行机制。

2005年在长达122 d的汛期中,本市经受住了“麦莎”、“卡努”台风影响、8次天文大潮、2次大暴雨、7次局部暴雨大雨的严峻考验,我区所管辖的近30 km长的黄浦江防汛墙经受了台风和百年一遇高潮位的考验,没有发生一处渗漏、倒灌等灾情,内河堤防经受了特大暴雨、大暴雨的严峻考验,没有发生坍塌、漫溢、倒灌等灾情,为确保我区的安全提供了有力保障。

2.1 建立市场化新体制,管养分离

为实现从“重建设,轻管理”向“建管并举、重在管理”的思路转变,2004年初徐汇区积极进行探索,在全区水利设施普查的基础上,率先大胆在全市中心城区进行河道水利设施的日常维修养护工作试点,开展城市水利设施“建管分开,管养分离”的市场化养护工作尝试,水利设施市场化养护管理新体制的建立,填补了本区水利设施养护运行管理的空白。

(1) 营造市场

建立稳定有序的市场化机制是实现“管养分离”的基本依托。实施“管养分离”后,决定养护效率、养护质量高低的一个重要因素,即进入养护市场的市场主体水平的高低,允许何种等级的队伍进入市场,将直接决定养护市场的整体水平。因此,把水利设施维修养护工作推向市场,引入市场化的招投标模式,择优选择,就成为养护管理和养护市场化运作的一个基本手段,从而保证进入市场的主体能适应“管养分离”的养护管理新体制的要求,以竞争方式提高养护质量和管理水平,逐步营造一个公开、公平、公正的养护市场。

(2) 制定办法

建立符合规范要求 and 市场化运作机制的养护运行管理实施办法,是市场化养护的基本前提。依据相关法律法规和规范性文件,结合徐汇区的特点,制定了城市水利设施养护运行管理实施办法和管理实施细则,明确水利设施养护工作目标、工作要求、工作内容以及市场准入规则等,保证养护经费及时足额纳入正常的财政年度计划,确保“管养分离”的市场化水利设施养护管理新体制顺利实施,充分发挥城市水利设施的综合效能。

(3) 组建队伍

通过招投标方式,市场化运作机制,引入了养护单位、养护监理单位,组建一支专业的养护队伍和监理队伍,规范养护工程的日常管理,实行合同管理,目标考核,加大对养护工作的监管力度,使

养护的监管工作走向公开化、专业化,实现养护工程的专业化、规范化管理,不断提高养护质量和养护管理水平,逐步建立健全市场化、专业化、社会化的城市水利设施维修养护工程管理新体制。

2.2 落实政府财政资金,足额到位

城市水利设施涉及到安全、生态、景观、文化等各个方面,牵动着百姓的生活。一方面,水利设施养护工作是以防汛除涝、保护人民的生命财产安全为目的和前提的;另一方面,水利设施养护工作是一项社会效益与经济效益互补的创新型实事工程,是党的执政能力在服务社会市民中的生动实践和具体体现。水利设施养护工程既属于公共性工程,又属于公益性工程,应将水利设施维修养护经费纳入公共财政支出范围。

徐汇区作为国际化大都市——上海的中心城区,城市水利基础设施的日常维修、养护和运转工作,是事关社会公众利益、公共安全及生态环境的财政投资项目,由区政府财政拨款,确保养护经费及时足额到位,采取政府出资购买服务的形式,全面落实城市水利设施“管养分离”的市场化运行管理模式,抓好公共水利设施的维修养护,维护公共水环境和水安全,同时,也使政府管理部门的职能开始向“政事分开、管养分离”的方向发生转变,从而逐步推进公共政府、责任政府的建设。

2.3 明确养护各方职责,加强监管

(1) 各方职责

为了认真贯彻“科学、协调、可持续的发展观”,真正将市场化水利设施养护运行模式落实到实处,依据相关法律法规、规范性文件以及水利设施养护运行管理实施办法,结合徐汇区自身特点,实行专业化管理,市场化维修养护,实施以“定人员、定任务、定标准、定报酬”为主要内容的规范化管理,建立规范的维修养护工作流程,明确养护工程参与方的各自工作职责:管理单位主要负责维修养护计划的安排、管理目标的确定、管理技术的研究、日常维修养护检查抽查、养护经费的拨付、上下沟通协调和重大事件汇报等;监理单位主要负责审查养护单位质量保证体系和施工组织设计、审查维修养护方案、维修养护质量的检查评估、监督、检查、工作量考核、养护经费的投资审查等;养护单位主要负责日常巡视检查、测量、记录、实施日常维修养护、防汛抢险、及时汇报发现重大问题等。

(2) 考核评估

为不断提高水利设施养护工作的质量和水平,制定了水利设施养护工作考核办法,对维修养护工作实施量化、数据化的考核评估,实行月度考核、半

年度考评、年终总评的百分制和单项工程验收制度。年初签定维修养护合同后,可先预付25%的维修养护启动资金,以后每季度依据月度考评结果支付一定比例的养护经费,年终总评合格后全额支付养护经费,同时,根据每月检查抽查情况,对照维修养护合同进行奖惩,并公开奖惩结果。

2.4 规范养护管理模式,严格程序

城市水利设施养护工作由于作业面广、分布散,针对每项养护资金单次使用量少、而频次高,以及评估体系还不完善的实际情况,一方面通过制度上完善,根据水利设施养护运行管理实施办法和水利设施养护工作考核办法,制定了水利设施养护运行管理实施细则,明确管理单位、监理单位 and 养护单位的主要工作内容、人员岗位职责、操作流程,建立例会制度、月报制度、养护方案报审制度、养护费用申报及审批制度、联合检查等制度,加强制度化、专业化管理;另一方面采用实地抽查、现场检查和预算申报的方法,进一步量化、数据化养护管理工作,完善管理科学、运行规范的养护管理机制,确保不断提高养护工作的质量,增加财政资金使用的透明度,严格各项操作程序,建立并健全长效的水利设施养护管理体制。

3 几点认识

(1)深化养护体制,加强运作模式长效管理。

城市水利设施维修养护不同于某一项具体工程的施工,也不同于某一项单一事务的操作实施,是一项工作内容具体、繁琐、涉及面广、着重长效管理的工作,事关社会公众利益、公共安全及生态环境,直接关系到党和政府在民众中形象的民心工程。为实现工程水利向资源水利,传统水利向现代水利和可持续发展水利转变的要求,实现向资源要效益的目的,深化对水利设施养护管理工作重要性、必要性的认识,综合考虑水的安全、资源与环境功能,以“水清、岸洁、有景”为目标,加强对城市水利设施“管养分离”运作模式的长效管理。

(2)完善养护体制,开展数据化和量化管理。

城市水利设施养护工作是一项系统工程,涉及到水利、排水、绿化园林、人文、景观设计、生态生物技术、环保等众多领域。针对量化、数据化的养护工作发展要求,一是做好养护的日常记录工作,详实记录下养护工作的开展情况,分类反映养护的工程量;二是开展养护工作的量化考核、多途径考核,检查养护质量,做到“事先有计划,事中有控制,事后有复核”,体现公共财政资金的程序化、透明化管理,使水务管理发挥最大社会效益,

用数据化和量化管理稳步推动“管养分离”的市场化水利设施养护管理体制。

(3)加强定额管理,实施标准化规范化管理。

定额是量化管理的基础和前提,准确的量化必须依赖科学的定额。在市场化城市水利设施维修养护试点实施过程中,市场运作标准和养护定额正在不断完善中,一是参考执行相关部门颁布试行的城市水利设施维修养护定额,在养护定额管理方面作了积极的探索和尝试,结合市场化水利设施养护实践,对执行过程中一些常用的定额进行了使用后的检验分析,对养护定额的修订提出建议,为定额管理和投资控制管理积累经验;二是建立完善的定额管理体系,按市场规律编制更为科学的定额标准,制定更为合理的定额办法,通过定额的科学化、市场化,带动养护管理体制的标准化、规范化。

(4)提升养护能级,加强科学化的养护管理。

城市水利设施养护管理新体制处于探索的起步阶段,针对运行管理、检测手段、维修方法等方面存在的不足,一是通过购置先进设备、人员培训、自动化管理等方法,提高养护管理水平;二是建立养护运行管理系统,实施养护运行的一体化管理,及时掌握养护动态,特别是在堤防日常维修和养护、防汛抢险组织、泵闸运行管理、水质监测和改善等方面,用科技手段逐步提升养护能级,实施科学化的城市水利设施养护管理。

(5)积累信息资料,加强养护的基础化管理。

城市水利设施养护工作具有点多、面广、内容繁杂等特点,这就使信息资料管理显得尤为重要,方能确保养护工作的有序开展。在现场踏勘、全面普查、收集原始资料的基础上,不断加强养护的基础化管理,一是运用计算机、网络等现代化的管理手段,加强基础信息资料的积累、收集和整理;二是在养护管理体制实施过程中,对基础性的维修养护资料进行重新设计、简化,使其更能直观地反映出水利设施养护工作的现状,更具针对性和可操作性,基本形成一套较完整的养护基础信息资料,做到分门别类,有理有序,体现“管养分离”新体制对信息资料管理的要求和作用,更好地为城市水利设施养护的科学决策提供服务。

4 结语

“建管并举,管养分离”的市场化城市水利设施养护管理运作模式,总体来看达到了预期的效果,实践中切实做到了推进有计划、有步骤,实施有章法、有成果。“管养分离”是一项意义深远、难

论地下公共工程防汛影响论证的必要性

郑建楠

(上海市防汛指挥部办公室,上海市 200050)

摘 要:该文通过地下公共工程的现状和发展趋势、地下公共工程的特殊性、“麦莎”台风期间上海市地下公共工程进水积水情况分析等,论述了进行地下公共工程防汛影响专项论证的必要性。

关键词:地下公共工程;防汛影响;专项论证;必要性

中图分类号:TU924 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-7716(2007)04-0082-04

0 前言

《上海市防汛条例》已由上海市第十二届人民代表大会常务委员会第六次会议于2003年8月8日通过,并与2003年9月1日起施行。《上海市防汛条例》第二十五条规定:建设地铁、隧道、大型地下商场、大型地下停车场(库)等地下公共工程,应当进行防汛影响专项论证;在汛期,应当按照防汛预案的要求运行,并服从防汛指挥机构的调度指令。

根据《上海市防汛条例》的要求,为加强地下公共工程设施的管理,保障地下公共设施的防汛安全,规范地下公共工程防汛影响专项论证,使之更具有可操作性,特制定了《上海市地下公共工程建设防汛影响专项论证管理暂行办法》,并于2004年10月15日起施行。

下文通过地下公共工程的现状和发展趋势、地下公共工程的特殊性、“麦莎”台风期间本市地下公共工程进水积水情况分析等,来论述进行地下公共工程防汛影响专项论证的必要性,并简单介绍《上海市地下公共工程建设防汛影响专项论证管理暂行办法》。

1 地下公共工程的现状和发展趋势

1.1 地下公共工程

什么是地下公共工程?地下公共工程包括哪些方面?

收稿日期:2007-03-07

作者简介:郑建楠(1966-),男,江苏人,经济师,从事防汛和工程管理工作。

《辞海》中说:地,就是地球的表面层,地下,就是地球表面层以下。公,就是共同,共,就是共有,也就是共同使用或承受。地下公共工程就是地球表面层以下共同使用或承受的工程。

因此,地下公共工程包括:地铁、隧道、地下商场、地下停车场(库)、地下街、地下城、地下工厂、地下大学等;军用及人防工程也属于地下公共工程设施,但因其特殊性质,主管部门要负起防汛责任。

1.2 世界及我国地下公共工程的概况

北欧各国如瑞典在地下空间利用方面,除了住宅的地下室及城市设施外,可以看到很多利用坚固的岩石洞穴建设的城市构筑物,其中有地下街道、地铁隧道、公用设施沟、停车场、空调设施及地下的污水处理场。生产设施除地下工厂外,还有地下核电站、石油储罐、食品仓库及地下避难所,还有一系列的地下商城。

美国地下空间的利用是多方面的、广泛的。有考虑到节约采暖、空调费用的地下住宅及复式住宅;还有考虑到与自然协调及采光要求的半地下式大学;保存放射性废料的设施,其地下核防护设施数量居世界之首。

日本地下空间的综合利用虽比北欧等国起步晚,但是地下街道、地下车站、地下铁道、地下商场的建设规模,全国每天1/9的人口要光顾地下商业街,成熟程度已居世界领先地位。

我国城市地下空间利用最早始于西北黄土高原,至今还有4000多万人居住在窑洞建筑中,在黄土层中还修建过结构简单的圆筒拱形地下粮库。

度较大、开拓创新的工作,需要一个不断完善的过程,城市水利设施养护管理新体制的整体思路是“政府控制、市场运作、社会监督、高效服务”,以“综合环境优美、管理高效有序”为目标,以确保水利工程的安全运行和综合效益的充分发挥。

通过城市水利设施市场化养护体制改革试点工作,验证“管养分离”管理模式以及市场化养护管理新机制的合理性,认真总结市场化城市水利设施养护试点工作经验,为全面开展城市水利设施市场化养护管理体制改革的改革奠定基础。